

Este documento está publicado en:

Cuenca, A. ; Ruiz Almendral, V.(2014). Reforma de la Constitución y del modelo de “federalismo fiscal” en España. En: Margherita Russo, (ed.). *Los escenarios móviles del derecho regional europeo : reflexionando en el palacio de Godoy*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia, 2014, pp. 117-147

© Enrique Belda Pérez-Pedrero

© Centro de Estudios Políticos y Constitucionales



Anna Margherita Russo (ed.)

.....

# Los escenarios móviles del derecho regional europeo

Reflexionando en el palacio de Godoy

XAVIER ARBÓS MARÍN	MARIO KÖLLING
FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN	VIOLETA RUIZ ALMENDRAL
R. BLANCO VALDÉS	ANNA MARGHERITA RUSSO
ALAIN CUENCA	

| CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |

MADRID, 2014

*Catálogo general de publicaciones oficiales:*

<http://www.publicacionesoficiales.boe.es/>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2014:

© ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

28071 Madrid

<http://www.cepc.gob.es>

Twitter: @cepcgob

NIPO: 005-14-061-2

ISBN: 978-84-259-1623-6

Depósito Legal: M-35941-2014

Realización: Imprenta ROAL

Gamonal, 5 - 28031 Madrid

Impreso en España - *Printed in Spain*

Impreso en papel reciclado



## Índice

	<i>Págs.</i>
<i>Presentación de ANNA MARGHERITA RUSSO</i> .....	9
I. Los retos de la «gran crisis»: la autonomía territorial (o lo que queda) ante el espejo de Europa .....	13
<i>por ANNA MARGHERITA RUSSO</i>	
1. Hipótesis, corolarios y tesis (¡si hay!): «dialogando» con García Pelayo. ....	13
2. El Estado es un sistema de acción. <i>Corolario 1</i> : el sistema estatal no puede ser plenamente comprendido más que considerándolo como un sistema abierto .....	17
3. Cualquier sistema vive en el medio de un ambiente. <i>Corolario 2</i> : no puede responder ni recibir todo lo que le demande o le envíe el ambiente. ....	22
4. Bibliografía .....	28
II. Crisis económica y crisis constitucional en Europa .....	35
<i>por FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN</i>	
1. Introducción .....	35
2. ¿Existe una única respuesta económica a la crisis? .....	39
3. El punto de partida: desarrollo constitucional y democracia pluralista en Europa .....	42
4. La incidencia de la crisis en los sistemas constitucionales estatales .....	44
5. La dimensión europea de la crisis constitucional .....	47
6. La dimensión nacional de la crisis constitucional .....	50
4. Bibliografía .....	52

	<i>Págs.</i>
III. Pero, ¿existen de verdad los senados territoriales? . . . . .	55
<i>por</i> ROBERTO L. BLANCO VALDÉS	
1. Dos continentes, dos épocas y dos bicameralismos. . . . .	55
2. ¿Cómo son los senados federales realmente existentes? . . . . .	58
3. ¿Pueden considerarse auténticamente <i>territoriales</i> los actuales senados <i>federales</i> ? . . . . .	67
4. Propuesta de un criterio significativo para medir la territoriali- dad de los senados federales . . . . .	73
5. Bibliografía . . . . .	83
IV. Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley . . . . .	87
<i>por</i> XAVIER ARBÓS MARÍN	
1. Introducción . . . . .	87
2. Los acuerdos del artículo 33.2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional . . . . .	91
3. Análisis de su eficacia . . . . .	99
3.1. LA CONTROVERSIA SOBRE NORMAS AUTONÓMICAS . . . . .	105
3.2. LA CONTROVERSIA SOBRE NORMAS ESTATALES. . . . .	108
4. Una reflexión final . . . . .	112
5. Bibliografía . . . . .	115
V. Reforma de la Constitución y del modelo de «federalismo fiscal» en España . . . . .	117
<i>por</i> ALAIN CUENCA y VIOLETA RUIZ ALMENDRAL	
1. Introducción . . . . .	117
2. La estabilidad presupuestaria más allá del art. 135 CE . . . . .	118
3. Mecanismos coercitivos. . . . .	121
3.1. LAS REFORMAS DE LA LOEPSF EN 2012 Y 2013 (LEYES ORGÁ- NICAS 4/2012; Y 6 Y 9/2013) . . . . .	123
3.2. LOS NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNI- DADES AUTÓNOMAS CREADOS POR LA LOEPSF . . . . .	128
3.2.1. <i>Marco normativo de los nuevos mecanismos de finan-</i> <i>ciación</i> . . . . .	128
3.2.2. <i>Análisis cuantitativo</i> . . . . .	129
3.3. EL «DÉFICIT A LA CARTA» Y EL CAMBIO DE MODELO . . . . .	135

## ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
4. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal . . . . .	136
5. Conclusiones . . . . .	145
6. Bibliografía . . . . .	146
 VI. Las entidades subestatales en la negociación del marco financiero plurianual 2014-2020 (una comparación entre las estrategias de las CC.AA. y los <i>Länder</i> alemanes). . . . .	 149
<i>por</i> MARIO KÖLLING	
1. Introducción . . . . .	149
2. Los <i>Länder</i> en la negociación del marco financiero plurianual 2014-2020 . . . . .	152
2.1. BREVE PRESENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS <i>LÄNDER</i> EN ASUNTOS EUROPEOS . . . . .	152
2.2. LAS PREFERENCIAS DE LOS <i>LÄNDER</i> Y SU PARTICIPACIÓN EN LA NEGOCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS DE LA UE . .	154
3. Las CC.AA. en la negociación del marco financiero plurianual 2014-2020 . . . . .	159
3.1. BREVE PRESENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS CC.AA. EN ASUNTOS EUROPEOS. . . . .	159
3.2. LAS PREFERENCIAS DE LAS CC.AA. Y SU PARTICIPACIÓN EN LA NEGOCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS DE LA UE . .	162
4. Conclusiones . . . . .	168
5. Bibliografía . . . . .	169

## V. Reforma de la Constitución y del modelo de «federalismo fiscal» en España<sup>1</sup>

ALAIN CUENCA

Titular de Economía Aplicada

*Universidad de Zaragoza*

VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

Titular de Derecho Financiero y Tributario

*Universidad Carlos III de Madrid*

### 1. Introducción

En estas líneas tienen su origen en el seminario que los autores impartimos en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales el 23 de octubre de 2012. Entonces, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF) se había aprobado hacía pocos meses y centramos el debate en su contenido, a la luz del Derecho de la Unión Europea.

Desde entonces ha llovido mucho. Para empezar, sobre la estabilidad presupuestaria han aparecido multitud de publicaciones, libros o números monográficos de revistas, además de ser un tema presente en prensa y tertulias radiofónicas. Esto es destacable porque supone un cambio sustancial de lo que sucedía apenas semanas antes de la reforma de la Constitución, cuando escaseaban en España no ya los análisis doctrinales de la estabilidad presupuestaria, sino incluso las menciones en la prensa<sup>2</sup>. La estabilidad presupuestaria, dicho de otro modo, no estaba en la agenda, lo que es notorio que ha cambiado sustancialmente.

---

<sup>1</sup> Fecha de entrega: 1 de julio de 2014.

<sup>2</sup> Un experimento poco científico pero sin duda ilustrativo es realizar una búsqueda en google, acotada por fecha y país; si el término «estabilidad presupuestaria» arroja ahora 658.000 resultados, si se acota la búsqueda hasta antes de julio de 2011 el número es menos de la décima parte. En «google scholar» la diferencia es aún más acusada; antes de julio de 2011 el mismo término arroja menos de diez trabajos; con posterioridad, varias decenas.

El modesto objeto de este brevísimo trabajo es dar cuenta de la reciente evolución, así como de la aplicación en la práctica, del marco jurídico de la estabilidad presupuestaria vigente en España. Al mismo tiempo daremos resumida cuenta de algunos problemas que suscita el nuevo marco jurídico.

## 2. La estabilidad presupuestaria más allá del art. 135 CE

La reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011, del artículo 135 CE, supuso como es notorio la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a la Constitución. Se culminaba en cierto modo un proceso que ya había comenzado a principios de los años noventa, con los escenarios de consolidación presupuestaria, y que avanzó con la aprobación de las primeras leyes de estabilidad presupuestaria.

En términos parecidos a los del artículo 157.3 CE, el reformado artículo 135 CE remite en su apartado 5 a una ley orgánica para fijar el reparto interno de los límites de déficit y endeudamiento. Antes de la reforma, la exigencia de estabilidad presupuestaria ya había dado lugar a una sustancial transformación del régimen jurídico del gasto público<sup>3</sup>, con incidencia también sobre los ingresos. Había ya una suerte de «pacto interno de estabilidad», iniciado con las primeras leyes de estabilidad aprobadas en 2001<sup>4</sup>, cuya compatibilidad con la

<sup>3</sup> PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2005 (hay edición de 2009); y FERNÁNDEZ LLERA, R., «La doble descentralización autonómica ante el proceso de consolidación fiscal», *Documentos Fundación Manuel Jiménez Abad* [disponible: <http://www.fundacion-mgimenezabad.es>], 2012.

<sup>4</sup> El marco jurídico básico de la estabilidad presupuestaria en España estaba, hasta la LOEPSF, compuesto por tres leyes; el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLGEP), refundiendo la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, tras su reforma mediante la Ley 15/2006, de 26 de mayo, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP, en adelante). Asimismo, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante), y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL, en adelante), han sido modificadas consecuentemente. Este marco jurídico fue objeto de una sustancial reforma mediante la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la LGEP y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la LOFCA.



Constitución, antes incluso de la reforma, ha constatado el Tribunal Constitucional<sup>5</sup>.

En parte al menos, las medidas incluidas en la LOEPSF implican elevar a rango de ley orgánica buena parte de los Acuerdos del CPFF que se habían adoptado en 2010 y cuyo cumplimiento había sido asimétrico por parte de las Comunidades Autónomas. Dichos Acuerdos sentaron las bases del nuevo modelo de coordinación de la estabilidad presupuestaria autonómica<sup>6</sup>, coordinación que, examinado a posteriori, quizá no produjo los resultados deseados.

Las principales novedades de la LOEPSF pueden resumirse como sigue<sup>7</sup>:

1. Se refuerzan o confirman los títulos competenciales del Estado en relación con la estabilidad presupuestaria. La LOEPSF se ampara directamente en el art. 135 CE (DF 1.<sup>a</sup> LOEPSF), sin mencionar por tanto los títulos competenciales del art. 149.1 CE que, de acuerdo con la jurisprudencia del TC (SSTC 134/2011, de 20 de julio y 120/2012, de 5 de junio, por citar sólo dos recientes) podrían amparar dicha competencia. Sin embargo, de acuerdo con esta misma doctrina, el art. 135 CE no es un título competencial, sino que se trata de un precepto que «corrobora la competencia del Estado en esta materia, que ya había declarado este Tribunal aplicando el art. 149.1, 13 y 14, por un lado, y 11 y 18, por otro –STC 134/2011, ya citada, FJ 8–.» (STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 1).

2. Tiene lugar una cierta clarificación del ámbito subjetivo de aplicación de las normas. El ámbito de aplicación subjetivo es igual en ambas normas, si bien la nueva Ley lo aclara, haciendo expresa referencia a «Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996»; esto es importante porque permite abordar mejor las prácticas de contabilidad creativa (financiación fuera

<sup>5</sup> STC 134/2011, de 20 de julio, y después (SSTC 157/2011, de 18 de octubre; 187, 188 y 189, todas ellas de 23 de noviembre de 2011; 195, 196, 197, 198 y 199, todas de 13 de diciembre de 2011; 203/2011, de 14 de diciembre).

<sup>6</sup> CUENCA, A., «Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis». *Cuadernos de Derecho Público*, n. 38 septiembre-diciembre 2009 (publicado efectivamente en mayo 2012) pp. 167-172.

<sup>7</sup> RUIZ ALMENDRAL, V., «Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica», en AA.VV. (directores: Isaac Merino Jara y Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena), *Integración fiscal europea y sistemas financieros nacionales*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2013.

de balance, «externalización» de la deuda a través de empresas públicas, etc.)<sup>8</sup>.

3. Entre los principios, la principal novedad es la mayor elaboración de los mismos que contiene la LOEPSF, lo que en parte implica alguna reiteración (ej., el art. 9 hace referencia al principio de lealtad institucional, ya recogido en la LOFCA). Se define el principio de estabilidad presupuestaria en los mismos términos en ambas normas, si bien la anterior LEP remitía expresamente a la norma europea, mientras la nueva prefiere mencionar el principio de «déficit estructural» (art. 3). La nueva norma de estabilidad añade un nuevo principio que denomina «Principio de sostenibilidad financiera» (art. 4); «Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea».

En particular, se introduce en nuestro ordenamiento el principio de sostenibilidad financiera en desarrollo del artículo 135 de la Constitución. Así, en el artículo 13 fija un límite máximo a la deuda pública española de manera que en términos del Protocolo de Déficit Excesivo no podrá superar el 60 por ciento del PIB, y su distribución por niveles de gobierno será del 44 por ciento para la administración central; el 13 por ciento para el conjunto de las CC.AA. y para cada una de ellas; y las Entidades locales deberán mantenerse en el 3 por ciento. No obstante, aunque no lo señale el artículo 135 de la Constitución, la disposición Final séptima de la LOEPSF aplaza la entrada en vigor de los límites de deuda hasta el 1 de enero de 2020.

4. Introducción del límite referido al déficit «estructural». Si bien no entrará en vigor hasta 2020, se consagra el «déficit cero», aunque con límites y referido al déficit estructural (art. 11.2 «Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional ex-

<sup>8</sup> Vid. PASCUAL GARCÍA, J., «La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 60/2010, pp.109-128.

presado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior»).

5. Limitación del gasto público: reglas de limitación del gasto. Dos reglas en concreto, que afectan al crecimiento del gasto (art. 12) y al límite de gasto no financiero de los presupuestos (art. 30). Si desde julio de 2011 la regla de gasto sólo era vinculante para el Estado, a raíz del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que modifica la LGEP y tras la entrada en vigor de la LOEPSF ambos límites son vinculantes para todos los entes públicos.

### 3. Mecanismos coercitivos

Sin duda lo más novedoso del marco jurídico establecido por la LOEPSF es el Capítulo IV, que prevé un detallado sistema de prevención, corrección y coerción que formalmente (aunque no en el fondo) guarda parecido con el europeo. Hay así una fase de «prevención», que implica tanto la limitación del endeudamiento (art. 18), como medida «automática» de prevención, como la «advertencia» del riesgo (art. 19), que se hará pública, exigiendo que la Administración (autonómica o local) adopte «las medidas necesarias para evitar el riesgo» en el plazo de un mes. Si éstas no se adoptan, o se consideran insuficientes, podrán entrar en funcionamiento las «medidas correctivas» [arts. 20 y 21, y 25, apartado 1 a)]. La fase de «corrección», al igual que la anterior, comienza también con la adopción de medidas «automáticas» de corrección (art. 20), entre las que se encuentran la presentación de planes «económico-financieros» y de «reequilibrio». Finalmente, las medidas «coercitivas» y de «cumplimiento forzoso» (arts. 25 y 26<sup>9</sup>) implican la imposición de sanciones.

Se establece un auténtico marco de control, y eventualmente sancionador, que no ha sido aplicado aún, por lo que no es posible de momento examinar sus efectos. Hasta el momento, ha sido objeto de duras críticas en la doctrina, cuestionando incluso su compatibilidad

---

<sup>9</sup> El art. 26 se remite al art. 155 CE. Además, La Ley Orgánica 4/2012 incluyó una nueva Disposición adicional cuarta en la LOEP, cuyo segundo apartado dice así: «La situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general procediéndose de conformidad con el artículo 26».

con la Constitución<sup>10</sup>, como también hizo el Dictamen 164/2012, de 1 de marzo, sobre el anteproyecto de la LOEPSF. Estas críticas no han tenido sin embargo reflejo en la conflictividad, de manera que si la Ley de Estabilidad de 2001 fue objeto de numerosos recursos de inconstitucionalidad (resueltos por la citada STC 134/2011 y siguientes), la presente tan sólo ha sido recurrida por la Comunidad Autónoma de Canarias, recibiendo de hecho el aval del Consejo Consultivo de Cataluña.

Además de la LOEPSF, el art. 135 se ha desarrollado por una segunda norma, la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (LOAIRF), que según su disposición final tercera «se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española».

Se han destacado las conexiones entre la LOEPSF y el marco jurídico europeo, formado, por un lado, por el Tratado de Funcio-

<sup>10</sup> Simplemente como botón de muestra: MEDINA GUERRERO, M., «El estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, mayo-agosto, 2013, pp. 33 y ss, que destaca sobre todo la falta de parangón del art. 25 de la LOEPSF en los Estados de nuestro entorno, con especial hincapié en el caso alemán. Por el mismo autor, vid el posterior trabajo MEDINA GUERRERO, M., «LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA regla de equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 165/2014, pp. 189 y ss.

Asimismo, MARTÍNEZ LAGO, M. A.; GARCÍA ROCA, J., *Estabilidad Presupuestaria y Consagración del Freno Constitucional al Endeudamiento*, Cizur Menor, Aranzadi, 2013, pp. 152 y ss. Finalmente, el citado *Informe del Consejo de Estado 164/2012* [disponible: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-164>] ponía en duda algunos aspectos de dicho marco correctivo.; CARRASCO DURÁN, M., «Estabilidad presupuestaria y Comunidades autónomas», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, n.º 18/2013; o el trabajo de la profesora ARIAS ABELLÁN, M. D., «Estabilidad presupuestaria y deuda pública», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, n.º 18/2013, pp. 127 y ss. Considera esta autora en concreto desproporcionada la medida del art. 19 LOEPSF, pues «lo que no parece proporcionado con estos preceptos es que, en el supuesto de que las medidas adoptadas por la Comunidad Autónoma no sean las que el ministro del ramo correspondiente entiende que son efectivas, se apliquen esas duras medidas: no se discute el control ni su necesidad, se discute la potestad discrecional, dentro de los límites de la discrecionalidad administrativa, claro está, atribuida al ministro y no al Gobierno, que es quien advierte. Deberían haberse arbitrado mecanismos concretos de intervención del órgano de colaboración, al que sólo se le informa de la advertencia y de las técnicas concretas que pueden dar lugar a la apreciación de la insuficiencia, incluso si fuera constatada por el Gobierno: me parece que no es un control de legalidad sino más bien de oportunidad que sí quiebra el principio de autonomía financiera y el de coordinación previstos en la CE, y que desde luego no cabe incluir en la actual redacción del artículo 135 CE».; ESCRIBANO LÓPEZ, F.: «La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 156/2012, pp. 19 y ss.

namiento de la Unión Europea (TFUE), y por otro, por siete Reglamentos, y una Directiva (los denominados «Six Pack» y «Two Pack»). Sin embargo, más allá de las menciones en el preámbulo de la Ley Orgánica de estabilidad, la articulación técnica de los procedimientos de control de estabilidad guarda escasa conexión con el marco jurídico europeo, entre otras razones porque éste pivota sobre un sistema de pesos y contrapesos, aplicado por la Comisión y el Consejo, de manera que se trata en fin de una disciplina presupuestaria que en buena medida (aunque no en todas las fases) los Estados se aplican a sí mismos. En contraste, el marco jurídico previsto en la LOEPSF depende sustancialmente y es aplicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con un papel menor del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

Además de suponer la norma que implanta las exigencias del Derecho de la Unión Europea, la LOEPSF desarrolla el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, del que forma parte España pues fue ratificado, por la vía del art. 93 CE.

Las anteriores reformas confirman algo que no es ninguna novedad desde 1992, y es que la Constitución económica de los Estados miembros es ahora la Constitución económica europea, de forma que el art. 135 CE sólo sería la culminación formal del proceso de mutación constitucional del título VII de nuestra Constitución.

El marco anterior, ya novedoso y cuyos efectos es aún pronto para evaluar, ha variado además en 2013. Una descripción lineal de las reformas permite apreciar los diferentes cambios producidos.

### 3.1. LAS REFORMAS DE LA LOEPSF EN 2012 Y 2013

(LEYES ORGÁNICAS 4/2012; Y 6 Y 9/2013)

En el plano puramente nacional, la propia LOEPSF ha sido modificada ya en tres ocasiones, mediante estas leyes:

1.º) Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

2.º) Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

3.º) Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

Además de las modificaciones anteriores, se han puesto en marcha nuevos mecanismos de financiación autonómica que, por su alcance cuantitativo y su permanencia, posiblemente afecten al sistema de financiación autonómica. Se trata, entre otros, del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), establecidos en el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero como «medidas extraordinarias» de los que nos ocupamos más adelante.

Las modificaciones a la LOEPSF han variado, al menos en algunos aspectos, de forma sustancial su alcance, por lo que tiene interés describirlas someramente.

1.º) La Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se aprobó con la finalidad de tener en cuenta en su estructura las medidas de apoyo a la financiación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales que se habían venido aprobando (anticipos de tesorería de los recursos del Sistema de Financiación, la denominada línea ICO-Comunidades Autónomas o el Plan de pago a proveedores).

En concreto, se introdujeron modificaciones que intensificaron la disciplina fiscal en vinculación con estos mecanismos, por un lado, y que incrementaban las obligaciones de información de aquellas Comunidades Autónomas que participaran en lo que la Ley 4/2012 denomina en su exposición de motivos «mecanismos extraordinarios de liquidez». Éstas deberán remitir información sobre sus cuentas con carácter mensual (en lugar de trimestral, como establecía inicialmente la LOEPSF). Este carácter extraordinario es sin embargo sólo relativo, pues precisamente se modifica disposición transitoria cuarta de la LOEPSF con la finalidad de posibilitar la prórroga de los mecanismos extraordinarios de liquidez a ejercicios posteriores a 2012.

A consecuencia de la Ley Orgánica 4/2012 se endurece igualmente el régimen sancionador, de manera que se considerará que una situación de riesgo de incumplimiento de los pagos de deudas financieras atenta gravemente al interés general a los efectos del art. 26 de la LOEPSF, que a su vez remite al mecanismo del art. 155 CE<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> «Disposición adicional cuarta. Cumplimiento del pago de los vencimientos de deudas financieras:

Los citados mecanismos adicionales de financiación son diferentes medidas de endeudamiento que tienen las siguientes consecuencias:

En primer lugar, incrementan el endeudamiento neto pues se computarán a efectos de los límites de endeudamiento; así, a tenor de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 4/2012, «el incremento del volumen de deuda que pueda producirse en la Administración central, de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de Déficit Excesivo, como consecuencia de las operaciones de endeudamiento que realice o haya realizado el Estado con el fin de desarrollar los mecanismos adicionales de financiación, se computará, respectivamente, en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la cuantía equivalente a las cantidades percibidas por dichas Administraciones con cargo a aquellos mecanismos». Ahora bien, de acuerdo con la introducida disposición transitoria cuarta, dicho incremento del endeudamiento no se tendrá en cuenta, sin embargo, a la hora de repartir las responsabilidades derivadas de la eventual imposición de sanciones por parte de la Unión Europea (previstas en el art. 8).

En segundo lugar, se sujetan a una intensa condicionalidad, regulada en la nueva Disposición adicional primera de la LOEPSF (titulada «Mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales»), de manera que cuando las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales soliciten al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez o lo hayan solicitado durante 2012, vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. En concreto, el acceso a estos mecanismos se sujeta a la previa aceptación «de condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información y de aquellas otras condiciones que se determinen en las disposiciones o acuerdos que dispongan la puesta en marcha de los mecanismos, así como de adop-

---

1. Las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

2. La situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general procediéndose de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26».

ción de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, límites de deuda pública y obligaciones de pago a proveedores incluidas en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales».

Es decir, se pone en marcha un auténtico mecanismo global de rescate a Comunidades Autónomas y Entidades Locales a cambio del citado control.

Este plan de recate deberá ser público en todos sus extremos, así como el calendario de aplicación (apartado 3), sin perjuicio de las obligaciones de información que deberá la Comunidad Autónoma remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones (apartado 4).

La falta de remisión de la información, su valoración desfavorable (se supone que por el Ministerio de Hacienda) o el incumplimiento del plan de ajuste «dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas de los artículos 25 y 26 previstas para el incumplimiento del Plan Económico Financiero».

El control se llevará a cabo, de acuerdo con el inciso final, por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, si bien se añade, para el caso de las Corporaciones Locales, la posibilidad de que la Intervención General de la Administración del Estado, pueda contar con la colaboración de «empresas privadas de auditoría», aspecto éste que habrá que esperar a su desarrollo pues no es descartable que pueda plantear problemas de legalidad.

Finalmente, se refuerza de forma sustancial el marco sancionador en relación con el pago de los vencimientos de deudas financieras, regulados en la nueva disposición adicional cuarta, cuyo apartado segundo dispone que «La situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general procediéndose de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26». Se amplía así considerablemente el ámbito de aplicabilidad del art. 26 LOEPSF, vinculado como se desprende de su tenor con el art. 155 CE.

2.º) La citada Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (LOAIRF), ha modificado levemente el proceso de control de la disciplina presupuestaria para introducir su participación en las distin-



tas fases. Esto ha supuesto la modificación de tres artículos de la ley (16, 17 y 23).

Así, participa en la fijación de los objetivos individuales (art. 16), una vez aprobados por las Cortes Generales de acuerdo con el procedimiento del art. 15. Paradójicamente, no se prevé su participación en este último procedimiento (el nuevo art. 16 dispone ahora: «aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en las condiciones establecidas en el artículo 15 de esta Ley, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas»). También participará en la elaboración de los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto a que se refiere el art. 17 de la LOEPSF, así como la tramitación y el seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio a que se refiere el art. 23, que serán presentados ahora «previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal».

3.º) Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público amplía sustancialmente la aplicación del marco de control y disciplina articulado con la finalidad de controlar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

Esta norma amplía el concepto de sostenibilidad, pues como se afirma en el preámbulo «la sostenibilidad financiera no es sólo el control de la deuda pública financiera, sino también es el control de la deuda comercial», centrándose en la protección a los acreedores del sector público, de manera que, se afirma, «esta reforma amplía el concepto de deuda pública para mejorar la protección de todos los acreedores».

La principal consecuencia es que buena parte del marco de control y sancionador de la LOEPSF se aplicará ahora, además, cuando se supere este plazo, esto es, cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad, lo que da lugar incluso a la aplicación del marco sancionador de los arts. 25 y 26 de la LOEPSF<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Vid. una dura crítica en MEDINA GUERRERO, M., «La constitucionalización de la regla de equilibrio presupuestario...», cit., pp. 208 y ss.

### 3.2. LOS NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CREADOS POR LA LOEPSF

#### 3.2.1. *Marco normativo de los nuevos mecanismos de financiación*

La propia LOEPSF prevé la creación de mecanismos de financiación extraordinarios para las administraciones autonómicas y locales en su disposición adicional primera.

De esta manera, cuando una Comunidad Autónoma o una Entidad Local se acoja a un mecanismo de financiación extraordinaria, se someterá a un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda pública. Y en caso de incumplimiento de dicho plan, se aplicarán los mecanismos coercitivos que prevé el art. 25 de la LOEPSF.

En concreto, se crean dos mecanismos extraordinarios de financiación de administraciones subcentrales:

1.º) En primer lugar, el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, establecido en el Real Decreto-ley 7/2012, que se constituye como entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia y capacidad para la concertación en los mercados de capitales de operaciones de endeudamiento con la garantía del Estado.

En dicho Real Decreto-ley se extiende el mecanismo a las Comunidades Autónomas dado que ya se había previsto, mediante el Real Decreto-ley 4/2012 el establecimiento de un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales.

El RDL 7/2012 fija un plazo de 10 años con 2 de carencia para los préstamos con administraciones territoriales. Además, se establece el pago directo a los proveedores por parte de la administración general del Estado de todas las obligaciones pendientes que fueran vencidas, líquidas y exigibles y se hubieran presentado antes del 1 de enero de 2012<sup>13</sup>. Finalmente, en el caso de las Entidades locales, los préstamos quedan garantizados por la posibilidad de retener la participación en tributos del Estado (PTE).

2.º) El segundo mecanismo extraordinario de financiación es el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), que se crea por el Real Decreto-ley 21/2012 de medidas de liquidez de las Administraciones pú-

---

<sup>13</sup> Al repetirse el plan de pago a proveedores, se ha ampliado este límite temporal con posterioridad.

blicas y en el ámbito financiero. En este caso se trata de un fondo sin personalidad jurídica, financiado con deuda del Estado e instrumentado a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

Es destacable que en su propia creación se califica como «de carácter temporal y voluntario» (art. 1). Por otra parte, se limitan los instrumentos financieros que las CC.AA. podrán emplear para su financiación al margen del FLA, y se exige la remisión de un plan de ajuste que como novedad incluye un plan de tesorería que permite el seguimiento de la situación de liquidez de las Comunidades Autónomas en cada momento.

En suma, la promulgación y aplicación de la LOEPSF coincide con la puesta en marcha del FFPP que hasta marzo de 2014 ha tenido tres fases y del FLA, que se ha prolongado hasta 2014.

Además, el ICO ha abierto algunas líneas de financiación para comunidades autónomas y entidades locales que, si bien se enmarcan en su actividad normal, se han usado como mecanismo extraordinario de financiación de las administraciones territoriales<sup>14</sup>. Es necesario señalar no obstante que tanto el Fondo de Proveedores como el FLA han requerido que se excluya legalmente la aplicación del art. 8.2 de la LOEPSF que establece: «El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos», lo que confirma que se trata de una excepción a la cláusula de no rescate.

### 3.2.2. *Análisis cuantitativo*

La deuda pública había finalizado el año 2011 en el 70,5 por ciento del PIB, por lo que los 8 años de margen para cumplir el límite del 60 por cien en 2020 requerían ya un esfuerzo de disciplina considerable. Este esfuerzo es ahora mucho mayor, pues al concluir 2013, la deuda pública total alcanzó el 93,9 por ciento del PIB. Una parte de dicho incremento se debe a la deuda autonómica y local, tal como detallamos a continuación. En el cuadro siguiente aparece la evolución de la deuda de las Comunidades Autónomas desde la aprobación de la LOEPSF.

---

<sup>14</sup> Además, se han dado otras facilidades financieras en 2012 y 2013: ampliación a 10 años del plazo de devolución de las liquidaciones negativas del sistema de financiación de los años 2008 y 2009; y concesión de algunos anticipos discrecionales.

TABLA 1  
*Deuda de las Comunidades Autónomas*  
 (% PIB y millones de euros)

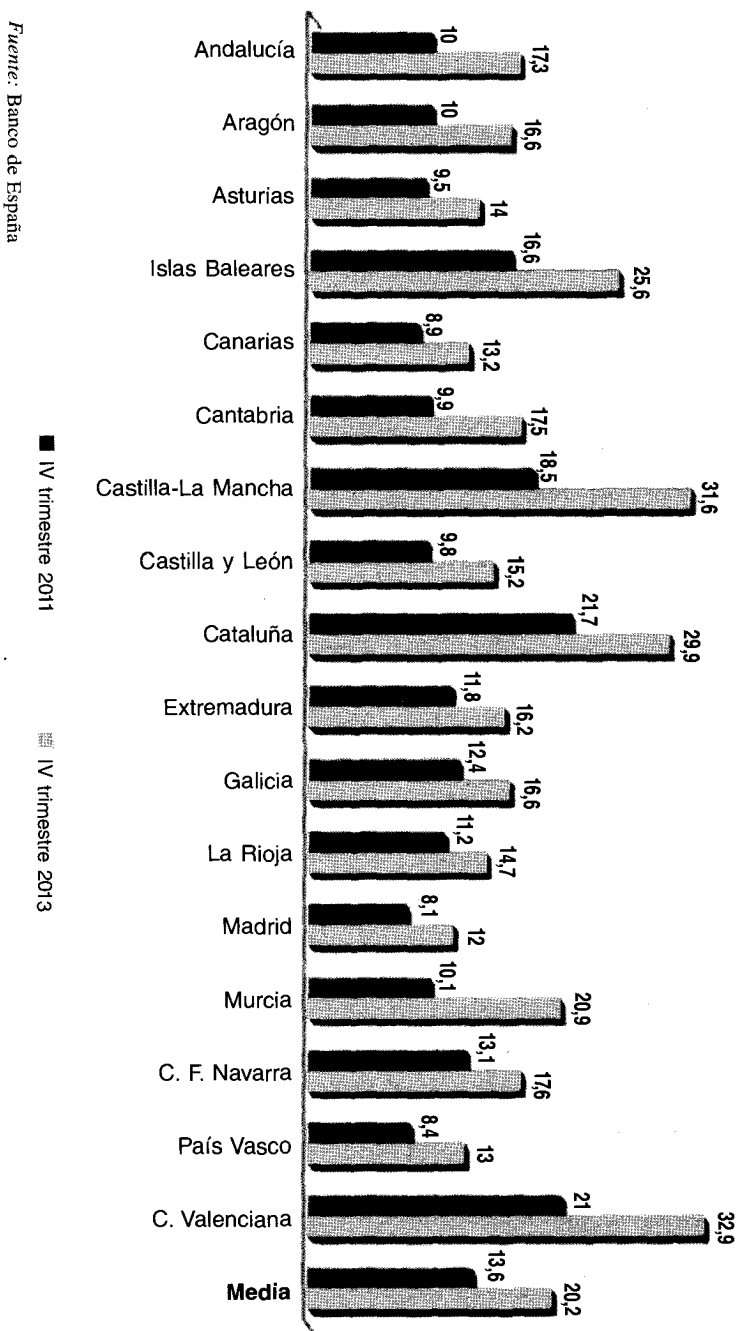
	% PIB	Deuda total	FFPP	FLA
IV trimestre 2011	13,6	142.342	—	—
I trimestre 2012	14,1	147.358	—	—
II trimestre 2012	16,3	169.218	17.692	—
III trimestre 2012	16,3	168.407	17.692	—
IV trimestre 2012	18,0	185.456	17.689	16.641
I trimestre 2013	18,6	190.525	17.689	19.884
II trimestre 2013	19,0	194.088	17.689	27.535
III trimestre 2013	19,2	196.687	18.627	30.739
IV trimestre 2013	20,2	206.797	22.428	39.063

*Fuente:* Banco de España.

La deuda autonómica se ha incrementado en dos años en 6,6 puntos porcentuales del PIB. Al final de 2013, el fondo de pago a proveedores (FFPP), acumula 22.428 millones, el 10,8 por ciento de la deuda autonómica. Por su parte el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) asciende a 39.063 millones, el 18,9 por ciento de la deuda. Así, el incremento total de la deuda autonómica (64.455 millones) ha sido posible esencialmente merced a los nuevos mecanismos de financiación con el Estado por un total de 61.491 millones. Debe tenerse en cuenta que dicho incremento de la deuda autonómica en 2012 se debe en parte a gastos realizados con anterioridad. Aunque es difícil precisarlo, al menos los 17.692 millones del Fondo de proveedores de 2012 reflejan, por definición, facturas presentadas antes de 1 de enero de 2012. Es decir que se convirtió deuda comercial anterior a 31-12-2011 –no reflejada como tal en el PDE– en Deuda Pública.

No obstante, el comportamiento de las Comunidades Autónomas no debe analizarse de forma agregada porque las diferencias entre ellas son notables. En el gráfico siguiente aparece el detalle de la evolución del endeudamiento en 2012 y 2013.

GRÁFICO 1  
Deuda de las Comunidades Autónomas (en % PIB)



Fuente: Banco de España

Las Comunidades Autónomas de I. Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña y C. Valenciana tenían al finalizar 2011 un porcentaje de deuda sobre PIB superior a la media.

Al concluir 2013, las mismas Comunidades Autónomas seguían por encima de la media, uniéndose ahora la Región de Murcia al grupo de las Comunidades Autónomas más endeudadas. Tiene interés destacar que si bien la media de la deuda autonómica ha crecido en dos años 6,6 puntos de PIB, en las cinco comunidades más endeudadas el crecimiento ha sido mayor que la media: I. Baleares (9 pp), Castilla-La Mancha (13,1 pp), Cataluña (8,2 pp), C. Valenciana (11,9 pp) y R. de Murcia (10,8).

Esta evolución sugiere que la deuda de esas Comunidades Autónomas podría estar siguiendo un crecimiento exponencial, aunque ello requeriría un estudio más profundo que el que hacemos aquí.

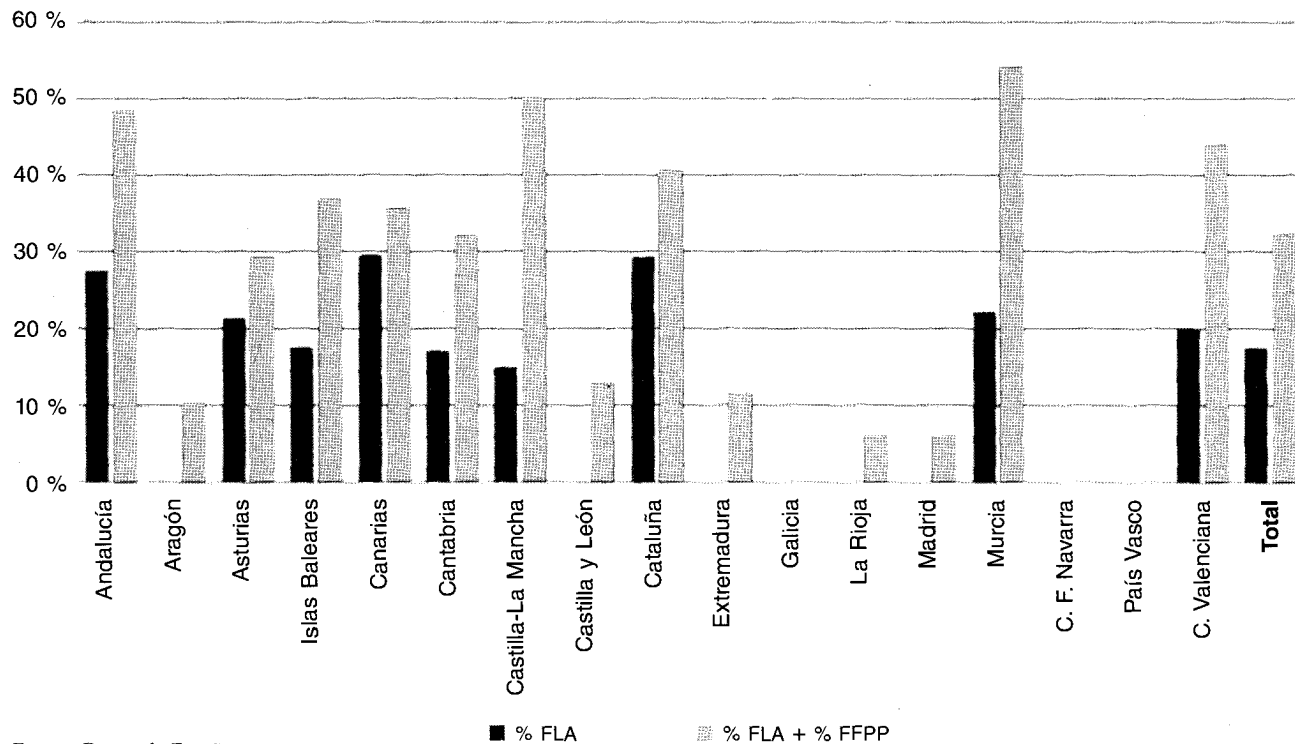
Sin embargo, no todas las Comunidades Autónomas han recurrido por igual al Fondo de proveedores y al FLA.

El gráfico 2 revela amplias diferencias en el grado de dependencia de la financiación estatal. Las Comunidades Autónomas más endeudadas también tienen mayor grado de dependencia, con la excepción de Andalucía, que tiene cerca del 50% de su deuda en manos del Estado sin pertenecer al grupo de las más endeudadas.

Por otra parte, Galicia, Navarra y País Vasco no se han acogido a estos mecanismos y Aragón, La Rioja y Madrid tienen un grado de dependencia inferior al 10%.

Esta situación sugiere dos reflexiones preliminares: por un lado, hay que preguntarse por el carácter transitorio o permanente de estos mecanismos de financiación. Oficialmente el Fondo de proveedores finalizará este año, por lo que de ser así será efectivamente transitorio, en coherencia con su origen y finalidad. Se creó, en fin, para atender a una situación puntual y su repetición en tres ocasiones parece incluso excesiva en la medida en que podría generar la expectativa de que el comportamiento irresponsable de una Comunidad Autónoma sería asumido y cubierto por el Estado. Desde esta perspectiva, y como sugere la *lege ferenda*, la credibilidad del sistema pasa por reinstaurar la vigencia del art. 8 de la LOEPSF, lo que requiere crear una reputación de *no bail-out*. Pero para eso es preciso que no se repitan este tipo de rescates. Ningún mecanismo de no rescate es creíble si éste se produce de forma reiterada.

GRAFICO 2  
*Porcentaje de financiación estatal sobre la deuda total*



Fuente: Banco de España

Por otro lado, no es implausible del todo la hipótesis de que el Fondo de Liquidez Autonómico se convierta en un mecanismo permanente de financiación autonómica. Debería entonces reflexionarse sobre los efectos, quizá no queridos, que este nuevo recurso pueda tener no ya para la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino incluso para la sostenibilidad del sistema. Es posible aquí observar dos efectos contrapuestos. El primero es que, al disponer de la fuente exclusiva de financiación de algunas Comunidades Autónomas, el gobierno central obtiene un control efectivo sobre el nivel de gasto e incluso sobre prioridades políticas de gasto de las Comunidades Autónomas acogidas al Fondo de Liquidez Autonómica. El segundo, en sentido opuesto, es que el saldo de deuda viva que una Comunidad Autónoma tenga con el Estado en el Fondo de Liquidez le otorga un poder de negociación nuevo, quizá no previsto cuando se diseñó el modelo: la posibilidad de un *default* cuyas consecuencias no se pueden predecir, aunque puede aventurarse que serían exclusivamente de índole política, a diferencia de lo que sucedería con deuda emitida en mercados internacionales de bonos. Eso sí, salvo que pudiera minar la propia credibilidad del conjunto, volviendo entonces a la casilla de salida que la reforma constitucional pretendió paliar. En fin, debería reflexionarse sobre el impacto que a medio y largo plazo puede tener la asunción por parte del Estado de deuda autonómica, no pudiéndose descartar problemas de riesgo moral (*moral hazard*), al fomentar precisamente un mayor endeudamiento<sup>15</sup>.

En cuanto a las Entidades Locales (EELL) los datos aparecen en la tabla 2.

La deuda de las Entidades locales ha aumentado de forma más moderada que en el resto de agentes, 0,7 puntos porcentuales del PIB. El Fondo de proveedores acumula un importe de 10.910 millones de euros, el 26,3 por ciento del total de la deuda local por tanto. El incremento de la deuda local ha sido de 6.070 millones por lo que puede decirse que en parte la Administración central ha sustituido al sistema bancario como acreedor de las Entidades locales. Para ellas no hay Fondo de liquidez, y si el Fondo de proveedores no se repite, desaparecerá paulatinamente en los próximos 8 años. Por otra parte,

<sup>15</sup> Como habría sucedido en Australia: GREWAL, B. S., *Did the Australian Loan Council Encourage Excessive Borrowing by the States?*, Melbourne, Centre for Strategic Economic Studies, Victoria University, 1999 [disponible: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-397.pdf>].



TABLA 2  
*Deuda de las Entidades locales (% PIB y millones de euros)*

	% PIB	Deuda total	FFPP
IV trimestre 2011	3,4	35.420	–
I trimestre 2012	3,5	36.860	–
II trimestre 2012	4,3	44.982	8.776
III trimestre 2012	4,2	43.801	8.689
IV trimestre 2012	4,1	41.939	8.756
I trimestre 2013	4,2	42.779	8.621
II trimestre 2013	4,2	43.153	9.360
III trimestre 2013	4,1	41.770	9.494
IV trimestre 2013	4,1	41.490	10.910

Fuente: Banco de España.

dado que su pago está garantizado con las participaciones en tributos del Estado, las Entidades locales no disponen de la herramienta política de un impago en el sentido que se apuntaba en relación con las CC.AA.

### 3.3. EL «DÉFICIT A LA CARTA» Y EL CAMBIO DE MODELO

Aunque se conoce como déficit a la carta, no es estrictamente así: el art. 16 arbitra la posibilidad de que los límites de déficit sean diferentes para cada Comunidad Autónoma. En el año 2013, de «forma excepcional»<sup>16</sup> ha sido el primer ejercicio en que esto se ha llevado a cabo, habiéndose establecido límites diferentes. Este déficit lo fija el Gobierno en el año anterior, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la AIRF. No obstante, para el año 2013, se modificaron los objetivos aprobados incluso

<sup>16</sup> Según la nota de prensa del ministerio de hacienda de 31 de julio 2013, dando cuenta del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado ese día. El acuerdo adoptado no es público todavía en marzo de 2014.

por las Cortes Generales sin respetar el procedimiento previsto en la LOEPSF. A ello conviene añadir que, como ha quedado expuesto, en estos momentos el objetivo de estabilidad presupuestaria, esto es, el límite de déficit posible en un ejercicio, ni siquiera lo establece el Estado para sí mismo con plena libertad, sino como se ha expuesto, en coordinación con las instituciones europeas y dentro del margen autorizado por éstas; así se refleja en los Acuerdos que fijan los objetivos de estabilidad (en concreto, en 2013: Acuerdo de 28 de junio de 2013, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del presupuesto para 2014; Acuerdo de 12 de julio de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013; Acuerdo de 30 de agosto de 2013, por el que se establecen los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común para el período 2014-2016; y Acuerdo de 30 de agosto de 2013, por el que se establecen los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas en régimen común para el año 2013).

#### 4. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Es preciso, por último, una referencia a la creación de la AIRF, precisamente una de las exigencias de las instituciones de la Unión Europea<sup>17</sup>, aunque también una propuesta clásica en relación con el control del gasto público. La LOAIRF nace con la idea de impulsar la autoridad fiscal en el control de todo el gasto público. Según el preámbulo: «las autoridades fiscales han demostrado ser un elemento clave para los Gobiernos a la hora de diseñar, implementar y evaluar las políticas fiscales, sobre todo en el actual escenario de crisis financiera donde resulta imprescindible realizar un control exhaustivo y riguroso del cumplimiento de los objetivos

<sup>17</sup> Vid al respecto PIÑA GARRIDO, L.: «¿Un Consejo Fiscal independiente en España?», *Crónica Tributaria, Boletín de actualidad*, n. 6/2012, pp. 25 y ss.; MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «La Autoridad Fiscal Independiente», 2013 [disponible en e-print Complutense: <http://eprints.ucm.es/24379/>].

de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como de la regla de gasto. Además, se da cumplimiento a lo previsto en la Directiva 2011/85/EU, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros, que se refiere a la necesidad de contar con instituciones fiscales independientes que realicen el ejercicio de un seguimiento efectivo del cumplimiento de las reglas fiscales, «basado en análisis fiables e independientes realizados por órganos con autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados Miembros».

Su carácter orgánico se justifica en el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 de la Constitución Española. En realidad, el ámbito competencial del Estado (por todas, vid STC 157/2011) seguramente hacía innecesario el rango de ley orgánica.

El objetivo, en fin, de esta nueva institución es velar «por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas».

Técnicamente se trata de un «ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas» (art. 1 Ley). Su objeto de control es el sector público, en todo el territorio español y de acuerdo con la definición consolidada y amplia a que se refiere el art. 2 LOEPSF por relación a la normativa de la Unión Europea (esto es, consolidando también las empresas públicas, por ejemplo).

En la disposición final sexta se hace una referencia a los regímenes forales que no resulta fácil de entender, ya que ni el convenio ni el concierto se refieren al gasto, por lo que no parece haber especialidad alguna en la aplicación a estas Comunidades del régimen jurídico de la disciplina presupuestaria.

El objeto concreto de la AIRF es, en fin, el definido con amplitud en el art. 2: «garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas».

Para cumplir esta función los arts. 4 y siguientes de la ley específica los diferentes informes que puede emitir así como las potestades de obtención de información.

No queda claro, en la redacción legal, qué relación tendrá exactamente con el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que se menciona en el art. 4.5 en estos términos: «las funciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal previstas en este artículo se ejercerán sin perjuicio de las que la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas reconoce al Consejo de Política Fiscal y Financiera». Por su parte, el art. 24 establece que el Presidente de la AIRPF «asistirá como miembro nato con voz pero sin voto al Consejo de Política Fiscal y Financiera».

La práctica aclarará en qué medida el Consejo sigue (o no) desempeñando la función que le atribuye el art. 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), precepto que no ha sido reformado y que define así las funciones del Consejo:

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias:

a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.

b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.

d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

f) La coordinación de la política de endeudamiento.

g) La coordinación de la política de inversiones públicas.

h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Para evitar una duplicidad de funciones, sería conveniente aclarar si en particular seguirá cumpliendo todas estas funciones o algunas, como por ejemplo las definidas en las letras b), o f) pasarán a ser ejercidas por la AIRPF. En todo caso, y como ha destacado M. Me-

dina, en el nuevo marco jurídico el CPFF tiene escasa relevancia<sup>18</sup>, órgano que en todo caso tampoco permitía una participación autonómica de peso, dado la ponderación de votos establecida en su Reglamento de régimen interior (art. 10.3: «el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas dispondrá del mismo número de votos que posean las Comunidades y Ciudades Autónomas que formen parte del Consejo»). Todo ello sin perjuicio de que el Consejo de Política Fiscal y Financiera pueda tener un indudable papel político, dado que en él se escenifican los intereses de las diferentes Comunidades Autónomas y del Estado, si bien como es notorio, sus sesiones (a diferencia de las parlamentarias) no son públicas, de manera que dicho papel dependerá de la información que termine filtrándose a la prensa, o que quede plasmada en sus Acuerdos, que sí suelen ser objeto de publicación.

Los informes tienen consecuencias, operando en la práctica más como recomendaciones, al menos a tenor del art. 5.1, que precisa que «si la Administración o la entidad destinataria del informe se aparta de las recomendaciones en él contenidas, deberá motivarlo e incorporar dicho informe en el correspondiente expediente»; se añade que «la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá trasladar una propuesta de informe para que, en el plazo que determine y siempre dentro de los plazos totales previstos para la emisión de los informes, la Administración o la entidad destinataria pueda indicar errores, ambigüedades o imprecisiones manifiestas». No queda clara la relación de estas recomendaciones con las que se pueden formular en el marco del art. 25.2 LOEPSF (por parte de una «comisión de expertos»).

Distinto de los informes (que en realidad son recomendaciones) son las opiniones, que según el art. 5.2 «se formularán a iniciativa propia de la Autoridad sobre las materias previstas en el artículo 23. La Administración o entidad destinataria de la opinión puede apartarse del criterio en ella contenido sin necesidad de motivación»

La independencia de la AIRPF se establece en el art. 7 de forma inequívoca en el primer párrafo: «la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal actuará, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con plena independencia orgánica y funcional. Ni su Presidente, ni los miembros de los órganos ni el resto de

---

<sup>18</sup> MEDINA GUERRERO, M., «El estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal...», cit., p. 37.

personal de la Autoridad podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada».

En todo caso, se añade en el segundo párrafo que «Sin perjuicio de lo anterior y a efectos puramente organizativos y presupuestarios, la Autoridad se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. Esta adscripción en ningún caso afectará a su autonomía e independencia funcional». La adscripción al Ministerio «a través» del Ministro no encuentra ninguna explicación en la norma, no es descartable que se trate de una errata.

A esto hay que añadir que el Estatuto orgánico de la AIRF se aprobará (art. 8.2) por el Consejo de Ministros, mediante Real Decreto, si bien previa consulta al Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal que no parece vinculante según el tenor de la norma. Finalmente, el art. 24 de la Ley establece, en su apartado segundo, que el Presidente de la AIRF «será nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, con el fin de que examine si la experiencia, formación y capacidad de la persona propuesta son adecuadas para el cargo», si bien el nombramiento deberá ser aceptado por el Congreso, con hasta dos votaciones. Finalmente, el cese, previsto en el art. 24.6, podrá tener lugar a consecuencia de «incumplimiento grave de sus obligaciones». En este caso, «su separación será acordada por el Gobierno, previa instrucción del expediente por el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas quien lo pondrá en conocimiento de las Cortes Generales, y en el que serán oídos los restantes miembros del comité directivo». Por tanto, la independencia no se define en términos absolutos, siendo por otro lado el papel del Parlamento limitado tanto en su nombramiento como, sobre todo, en su eventual remoción.

Juega en todo caso a favor de su independencia el hecho de que cuenta con su propio régimen económico-financiero y patrimonial, financiándose en concreto con un tributo afectado a su financiación, la denominada «Tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal y de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal» (disposición adicional segunda).

Contra las actuaciones de la AIRF se podrán interponer recursos en los términos previstos en el art. 13.1: «Los actos y decisiones de

los órganos de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal distintos del Presidente, podrán ser objeto de recurso administrativo conforme a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

Ahora bien, se excluye de este ámbito precisamente los informes («En ningún caso podrán ser objeto de recurso los informes que emita la Autoridad»), que hemos comprobado que pueden suponer obligaciones concretas y que son los siguientes:

*Artículo 14. Informe sobre las previsiones macroeconómicas.*

1. Las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos de todas las Administraciones Públicas o en el programa de estabilidad deberán contar con informe de la Autoridad y se indicará si han sido avaladas por la misma.
4. El informe incluirá una evaluación de si existe un sesgo importante en las previsiones macroeconómicas en un periodo de cuatro años consecutivos, de acuerdo con el artículo 4.6 de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros. Si el informe concluye que existe el mencionado sesgo, el Estado tomará las medidas necesarias para corregirlo y las hará públicas.

*Artículo 15. Informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, y la tasa de referencia de crecimiento.*

Las modificaciones de la Orden ministerial que regula la metodología utilizada para el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y para la tasa de referencia de crecimiento a las que alude los artículos 12.3 y 21.1.b) de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deberán ser informadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal con carácter previo a su aprobación.

*Artículo 16. Informe sobre el proyecto de Programa de Estabilidad.*

1. Antes del 15 de abril de cada año, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal informará el proyecto de Programa de Estabilidad, con especial valoración de los compromisos que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el límite de deuda pública y la regla de gasto.
2. Si hubiera cambios en el objetivo de estabilidad presupuestaria, el límite de deuda y la regla de gasto que afecten al programa de estabilidad, deberán ser informados por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

<p>Artículo 17. <i>Informes sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto.</i></p> <p>Antes del 15 de julio de cada año, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal informará, considerando la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior, sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas.</p>
<p>Artículo 18. <i>Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas.</i></p> <p>En los diez días siguientes a la aprobación por el Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal remitirá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un informe sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas a los efectos previstos en el artículo 16 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.</p>
<p>Artículo 19. <i>Informe sobre los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.</i></p> <p>Con carácter previo a su aprobación, los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas serán informados por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.</p>
<p>Artículo 20. <i>Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas.</i></p> <p>La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, elaborará antes del 15 de octubre de cada año el informe al que se refiere el artículo 17.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.</p>
<p>Artículo 21. <i>Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.</i></p> <p>La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá informar sobre la conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en el capítulo IV de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como sobre el seguimiento de las que se hubieran adoptado, especialmente por parte de las Administraciones que ejerzan la tutela financiera de las Entidades Locales, con ocasión de la publicación trimestral en términos de contabilidad nacional de las operaciones no financieras del conjunto del sector de las Administraciones Públicas, por cada uno de sus subsectores y de cada comunidad autónoma, o de los informes de seguimiento de los planes económico financieros.</p>



Artículo 22. *Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal informará sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera con carácter previo a la tramitación parlamentaria prevista en dicho artículo.

El establecimiento de una AIRF venía exigido por la normativa de la Unión Europea, si bien hay razones para pensar que las instituciones ya existentes, y en particular el Tribunal de Cuentas, podrían haber desempeñado esta función. Así se comprueba examinando los modelos comparados (europeos) de autoridades fiscales<sup>19</sup>, que en muchos casos son en realidad nuestra IGAE y/o nuestro TCu:

Estado	Denominación (inglés)	Denominación original
Hungría	State Audit Office	Állami Számvevőszék
Hungría	Fiscal Council	Költségvetési tanács
Irlanda	Irish Fiscal Advisory Council	Irish Fiscal Advisory Council
Italia	Parliamentary Budget Office	Ufficio parlamentare di bilancio
Lituania	National Audit Office of Lithuania	
Luxemburgo	Court of Auditors	Court de Comptes
Países Bajos	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	Centraal Planbureau
Polonia	Supreme Audit Office	Najwyższa Izba Kontroli
Portugal	Court of Auditors	Tribunal de Contas
Portugal	Budget Technical Support Unit	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
Portugal	Public Finance Council	Conselho das Finanças Públicas

<sup>19</sup> Disponible: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/independent\\_institutions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm) [acceso 21 marzo 2014].

LOS ESCENARIOS MÓVILES DEL DERECHO REGIONAL EUROPEO

Estado	Denominación (inglés)	Denominación original
Rumanía	Fiscal Council	Consiliul Fiscal
Suecia	National Institute of Economic Research	Konjunkturinstitutet
Suecia	Swedish Fiscal Policy Council	Finanspolitiska rådet
Eslovenia	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
Eslovenia	Fiscal Council	Fiskalni Svet
Eslovaquia	Council for Budget Responsibility	Rada pre rozpočtovú zodpovednosť
Reino Unido	National Audit Office	National Audit Office
Reino Unido	Office of Budget Responsibility	Office of Budget Responsibility

La ausencia del Tribunal de Cuentas en todo el régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria contrasta con su estatuto constitucional y su marco regulador, pues este órgano tiene encomendado el control de legalidad y también de oportunidad del gasto público (por todas, STC 187/88, de 17 de octubre), siendo su misión, según el art. 2 de su Ley orgánica reguladora, la *«fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público»*. Es así, un eslabón esencial en el control de la constitucionalidad del gasto público.

Pues bien, la creación de la AIRF, que en cierto modo confirma que el TCu no ha sido considerado idóneo para el control efectivo de la estabilidad, podría dar lugar a solapamientos no deseados de competencias. En su discurso pronunciado el 22 de noviembre de 2012, el Presidente del Tribunal de Cuentas se dolía en estos términos de la situación vigente: «a la falta de atribución al Tribunal de Cuentas de competencias específicas en el ámbito de las nuevas Leyes citadas [se refiere a las de estabilidad, se une el proyecto, expresado por el Gobierno, de crear una Autoridad Fiscal independiente para el control económico y presupuestario de las Administraciones públicas en sus distintos niveles. Con independencia del distinto fin y naturaleza de esta Entidad y de las Instituciones de Control Externo, resulta necesario articular de

manera eficaz los ámbitos competenciales y las relaciones entre una y otras, de manera que se lleve a cabo una labor de control que responda a las demandas y a las necesidades de la sociedad, aparte de asegurar el cumplimiento de las exigencias de disciplina presupuestaria»<sup>20</sup>. No se trata únicamente de un problema de conflictos puntuales entre instituciones, sino en realidad, de cuál sea el papel de esta institución definida en el art. 136 CE, precepto que conviene recordar, podría haber sido modificado también en agosto de 2011 pero no lo fue.

## 5. Conclusiones

En un trabajo reciente Charles Wyplosz critica el sistema de supervisión de la disciplina presupuestaria adoptado en la Unión Europea por la incoherencia que supone un exceso de centralización de dicha disciplina presupuestaria, algo mucho menos eficaz en la práctica<sup>21</sup>. Con todo, en el marco estrictamente español hay datos que sugieren que el marco de supervisión de la disciplina presupuestaria no era creíble, por lo que era precisa su reforma<sup>22</sup>. Esto no quita para que fuera deseable que, sin perjuicio del marco descrito, las Comunidades Autónomas hicieran caso del mandato del art. 135.6 CE para diseñar sus marcos de disciplina presupuestaria, en coordinación con los del Estado<sup>23</sup>.

En todo caso, se olvida con frecuencia que no hay autonomía financiera, ni autonómica ni del Estado, con las tasas de endeudamiento actuales. Un Estado endeudado es siempre algo menos libre. Lo ha

<sup>20</sup> Recoge este extracto, en el marco de una crítica al régimen vigente en la LOEPSF, ORÓN, G., «El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno», *Crónica Presupuestaria*, n. 1/2013, p. 208. Vid asimismo, SESMA SÁNCHEZ, B., «El principio de transparencia presupuestaria», *Crónica Presupuestaria*, n.º 1, 6/2013, pp 212-213.

<sup>21</sup> WYPLOSZ, C., «Europe's Quest for Fiscal Discipline», *European Economy- Economic Papers* 498, April 2013: «Europe has inadvertently adopted the wrong model of collective discipline, because it is centralized while a decentralized model not only better fits the Euro Area makeup but also has a superior track record. It also notes the need for the ECB to accept its role of lender of last resort, which in turn requires the adoption of a full-blown banking union».

<sup>22</sup> Vid por ejemplo –en los años en que apenas se hablaba de la estabilidad– este trabajo de FERNÁNDEZ LLERA, R., «Un pacto de estabilidad para el control del endeudamiento autonómico», *Papeles de Trabajo*, n. 23/04, Instituto de Estudios Fiscales, 2004.

<sup>23</sup> Aunque sea en parte cierto, lo que sugiere M. Medina y es que es escaso el margen que deja la LOEPSF; MEDINA GUERRERO, M.: «El estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal...», cit., p. 13.

expresado muy bien el TC alemán en su constante jurisprudencia, y recientemente, en su Sentencia de 18 de marzo de 2014 [BVerfG, 2 BvR 1390/12]<sup>24</sup>, en la que da el visto bueno a los mecanismos de rescate de la UE y al Six Pack y lo expresa así: (par. 169):

«a constitutional commitment on the part of the Parliaments and thus a palpable restriction of their budgetary power to act may be necessary precisely in order to preserve the democratic power to shape affairs in the long term (cf. BVerfGE 129, 124 <170>). Even if such a commitment restricts democratic legislative discretion in the present, it guarantees it for the future. Admittedly, even a worrisome long-term development of the level of debt is not a constitutionally relevant impairment of the legislature's power to decide on fiscal policy at its discretion, and dependent on the situation. Nevertheless, this results in a *de facto* constriction of discretion (cf. BVerfGE 119, 96 <147>). To avoid such a constriction is a legitimate aim of the (constitutional) legislature (BVerfGE 132, 195 <245>, n.º 120)».

Sin perjuicio de la inequidad intergeneracional que todo endeudamiento excesivo supone (pues la deuda de hoy teminarán siendo los tributos de mañana), los citados efectos de la deuda no pueden olvidarse.

## 6. Bibliografía

- ARIAS ABELLÁN, M. D., «Estabilidad presupuestaria y deuda pública». *Revista d'estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, n.º 18/2013.
- CARRASCO DURÁN, M., «Estabilidad presupuestaria y Comunidades autónomas». *Revista d'estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, n.º 18/2013.
- CUENCA, A.; RUIZ ALMENDRAL, V., «La transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 73/2013.
- CUENCA, A., «Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis», *Cuadernos de Derecho Público*, 38 septiembre-diciembre 2009 (publicado efectivamente en mayo 2012).
- ESCRIBANO LÓPEZ, F., «La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 156/2012.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. «Un pacto de estabilidad para el control del endeudamiento autonómico», *Papeles de Trabajo*, n.º 23/04, Instituto de Estudios Fiscales, 2004.

<sup>24</sup> Hay versión en inglés, accesible en: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318\\_2bvr139012en.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012en.html) [página visitada el 19.3.2014].

- FERNÁNDEZ LLERA, R., «La doble descentralización autonómica ante el proceso de consolidación fiscal», *Documentos Fundación Manuel Jiménez Abad* (<http://www.fundacionmgimenezabad.es>), 2012.
- GREWAL, B. S., *Did the Australian Loan Council Encourage Excessive Borrowing by the States?*, Melbourne, Centre for Strategic Economic Studies, Victoria University, 1999.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A.; GARCÍA ROCA, J., *Estabilidad Presupuestaria y Consagración del Freno Constitucional al Endeudamiento*, Aranzadi, 2013.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A., «La Autoridad Fiscal Independiente», 2013 [disponible en e-print Complutense: <http://eprints.ucm.es/24379/>].
- MEDINA GUERRERO, M., «La reforma del artículo 135 CE», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 29/2012.
- MEDINA GUERRERO, M., «El estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 98, mayo-agosto, 2013.
- MEDINA GUERRERO, M., «La constitucionalización de la regla de equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 165/2014.
- MENÉNDEZ, A. J., «LA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 96/2012.
- ORÓN MORATAL, G., *La configuración constitucional del gasto público*, Madrid: Tecnos, 1995.
- PASCUAL GARCÍA, J., «La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 60/2010.
- PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2005 (hay edición de 2009).
- PIÑA GARRIDO, L., «¿Un Consejo Fiscal independiente en España?», *Crónica Tributaria, Boletín de actualidad*, n.º 6/2012.
- RUIZ ALMENDRAL, V., «Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica», en AA.VV. (directores: Isaac Merino Jara y Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena), *Integración fiscal europea y sistemas financieros nacionales*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2013.
- SESMA SÁNCHEZ, B., «El principio de transparencia presupuestaria», *Crónica Presupuestaria*, n.º 1, 6/2013.
- WYPLOSZ, C., «Europe's Quest for Fiscal Discipline», *European Economy, Economic Papers*, n.º 498/April 2013.